

L'Europa vista dal cittadino, oltre il processo di integrazione¹

di Luciano Monti

20 febbraio 2018

SOMMARIO: 1. Introduzione: oltre l'integrazione – 2. I limiti del modello europeo di integrazione e dei suoi strumenti – 3. Divari territoriali e divari generazionali attraverso la crisi – 4. Conclusione: i primi passi per una "nuova" integrazione che superi i divari.

ABSTRACT

L'attuale processo di integrazione europea, prima ancora che dalla forzata riflessione imposta da Brexit e dai movimenti centrifughi che scuotono molti paesi dell'Unione, va messo in discussione per i suoi assunti. Gli strumenti di convergenza che lo presuppongono hanno dimostrato la loro fallacia e la crisi avviatasi nel 2008 è stata solo la cartina tornasole di un fallimento annunciato. Nuove forme di divario territoriale e divari generazionali pongono in tutta evidenza la necessità di ripartire da una agenda che più che economica, deve essere sociale. In questo contributo sono brevemente richiamate le origini dei due principali divari e esposti i risultati ottenuti dalla oramai ultradecennale politica di coesione economica e sociale europea, per poi concentrarsi sugli ultimi e recenti sviluppi della presa di coscienza a livello delle istituzioni europee della centralità del pilastro sociale, tracciandone la portata e le prospettive che vanno oltre un'integrazione di facciata.

1. Introduzione: oltre l'integrazione.

L'integrazione europea, posta al centro dell'esperienza della Comunità economica europea prima e dell'Unione europea dopo, ha sempre mirato al superamento di significativi divari riscontrabili a differenti livelli ma, in estrema sintesi, riconducibili alla dimensione territoriale (regioni con economie più fragili e/o periferiche) e alle ineguaglianze tra cittadini (nuove forme di povertà). L'abbattimento delle barriere che si frapponivano alla libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali non ha dato, tuttavia, quella spinta che avrebbe potuto assicurare una progressiva integrazione delle variegate realtà che contraddistinguono le regioni europee e i loro abitanti. I pesanti divari che hanno afflitto e ancora affliggono l'Unione

¹ Il primo e il secondo capitolo sono un estratto del contributo dell'Autore a AAVV, *Diventare cittadini europei*, in pubblicazione per Loescher; il terzo capitolo sono invece conclusioni che tengono conto dei successivi e più recenti sviluppi del pilastro sociale europeo.

europea, sin dalla sua istituzione, sono stati dunque solo acuiti dalla fase recessiva seguita alla crisi finanziaria iniziata nel 2008. Solo con la piena consapevolezza delle correlazioni tra questi persistenti divari è possibile immaginare un nuovo progetto di Europa che ne traguardi realisticamente il superamento. Non è detto che la soluzione esclusiva sia da ricercare nel processo di integrazione. Prendiamo in considerazione il divario territoriale. Il progetto dell'Unione europea, ha sempre dimostrato una certa consapevolezza dell'originario divario tra aree a diverso sviluppo economico e sociale e questo fatto ha costituito la base sulla quale si è imperniata, dapprima la politica di armonizzazione e, successivamente, la vera e propria politica di coesione economica e sociale europea. Nell'arco di ben oltre mezzo secolo di esperienza europea, sono state formulate diverse soluzioni per ridurre il divario territoriale riscontrato in vaste aree del vecchio continente e rimuovere le cause che si frapponivano allo sviluppo e alla convergenza verso uno standard di benessere comune. L'originaria convinzione, tuttavia, era che l'integrazione sarebbe stata raggiunta grazie alla rimozione degli ostacoli alla libera circolazione. In altri termini che la liberalizzazione economica avrebbe condotto anche a un diffuso benessere sociale in un mercato unico senza barriere. Successivamente, ci si è resi tuttavia conto che i problemi di ritardo di sviluppo e le crisi di alcune delle aree dell'allora Comunità economica europea non si sarebbero risolti, ma anzi aggravati, in un mercato aperto alla concorrenza e dunque soggetto a *shock* territoriali e a pressioni esterne sempre più forti. Già Paul-Henri Spaak, in un discorso pronunciato il 14 giugno 1961, in merito ai rischi di mantenere la dinamica dell'integrazione europea solo nell'ambito economico affermava: "Quanti hanno tentato di risolvere i problemi economici posti dal trattato di Roma, tralasciandone la dimensione politica, si sono condannati al fallimento e fin quando esamineremo questi problemi solo sul piano economico, senza pensare alla politica, temo che saremo condannati a ripetuti fallimenti". A fianco delle azioni dette di etero-correzione delle forze ostacolanti la libera circolazione di merci, persone servizi e capitali, sono comparsi dunque i primi strumenti di etero-compensazione, rivolti cioè a sostenere economicamente programmi di investimento destinati a ridurre le cause strutturali del ritardo accumulato dalle aree o dalle fasce di popolazione maggiormente in difficoltà. Tale approccio ha dato vita a quella che è stata definita la politica di coesione economica e sociale e ai suoi principali strumenti: i fondi strutturali o, usando la terminologia introdotta nella programmazione europea 2014- 2020, i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Ferma dunque la convinzione che lo sviluppo armonioso della Comunità, riducendo le disparità tra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite, fosse un obiettivo al quale l'Unione europea dovesse mirare in senso globale, uniformando quindi le politiche monetarie, le strutture economiche e sociali, i sistemi di *welfare* e le relazioni industriali a elevati standard, tali da assicurare un benessere diffuso ai cittadini europei². Tuttavia, il sempre più rigoroso controllo della spesa pubblica e del deficit dei bilanci nazionali introdotti dal Patto Europlus

² Così il rapporto "one market, one money" (*European economy*, n. 44, oct. 1990) che prevedeva sulla base di uno studio di Ernst & Young, un positivo accoglimento della moneta unica presso gli operatori economici di allora e una serie di effetti positivi sistemici della UEM nel mercato unico, riconducibili in estrema sintesi ad una maggiore stabilità, determinata dall'equilibrio dei paesi e dalla crescita della produzione e dell'impiego. Anche il cd. rapporto Cecchini (1992: *la sfida europea*, 1988), in 16 volumi, forniva previsioni positive sul mercato unico, con risparmi per i consumatori mediamente del 60% per beni/servizi prodotti da privati e del 10% per beni/servizi prodotti da imprese a partecipazione statale

(marzo 2011), dal Patto di stabilità rafforzato (dicembre 2011), dalla Procedura per gli squilibri macroeconomici (dicembre 2011), dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) (febbraio 2012) e dal Trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione Economica e Monetaria (marzo 2012) hanno creato a creare una sovrastruttura pensata per difendere i paesi europei da altre crisi sistemiche ma che può complicare la ripresa sia alle regioni in difficoltà, bisognose di politiche di investimento, sia ai governi impossibilitati ad attuare politiche di sostegno o di protezione autonome. Politiche di investimento, a loro volta, rese impraticabili dai vincoli di bilancio imposti e dalla necessità di fronteggiare la crisi mediante ulteriori tagli alle spese degli enti locali; politiche di sostegno e protezione non coerenti con la concorrenza. I tentativi di contrastare la recessione hanno inoltre imposto a molti paesi membri politiche onerose per i propri bilanci, come recentemente sottolineato dal parlamento europeo³. A questi elementi di ostacolo, per così dire, di natura strutturale, si sono recentemente aggiunti anche elementi di natura tecnologica, come l'affermazione delle comunicazioni telematiche a banda larga e ultra larga e la *e-economy*, che, se in linea generale costituiscono il volano per una maggiore crescita economica, ma in aree in ritardo digitale possono divenire ulteriore forma di divario e un freno alla competitività.

La fase recessiva, avviata nel primo decennio di questo secolo, ha aperto un ulteriore solco, questa volta non tanto sulla linea Est-Ovest, quanto su quella Nord-Sud, con numerosi paesi dell'area mediterranea chiamati a fronteggiare vere e proprie emergenze sociali, generate dal crollo della domanda interna, dallo smantellamento di una consistente componente del tessuto produttivo e dalle restrizioni al credito. Da decenni si dibatte dunque sulla strategia volta a ridurre le principali cause che si frappongono alla convergenza verso una piena integrazione.

Queste cause, definite *cause strutturali di ritardo di sviluppo*, rallentano la *convergenza*, cioè una crescita marginale annua delle aree in ritardo di sviluppo, maggiore rispetto alla media europea e tale da recuperare il gap iniziale. Cause che spesso, se non rimosse, possono non solo precludere la crescita prevista, ma addirittura rallentarla a livelli inferiori di quella della media europea, accrescendo la fragilità di un territorio in presenza di turbolenze generate da fattori macroeconomici globali. Tra queste: i ritardi nella realizzazione delle infrastrutture materiali e immateriali, la bassa scolarizzazione e la concentrazione di rischi idrogeologici, rischi sismici e vulnerabilità ai mutamenti climatici possono essere considerate le principali. Cause che, se non rimosse, potrebbero non solo precludere la crescita prevista, ma addirittura rallentarla a livelli inferiori di quella della media europea condannando talune regioni a maggiori divari. Quest'ultimo fenomeno è detto di *deriva* o *divergenza*. Come rivela l'ISTAT tra il 2011 e il 2015 le aree che registrano i cali più marcati del Pil sono il Centro (-1,2%) e il Mezzogiorno (-1,1%). La flessione è stata più contenuta nel Nord-ovest (-0,9%) e

³ " Quasi 2000 miliardi di EUR del denaro dei contribuenti sono stati impiegati come aiuti di Stato per il settore finanziario nel 2008-14", ricorda il relatore Maria João Rodrigues al Parlamento Europeo, "innescando una crisi del debito sovrano in diversi Stati membri. Al contempo, molti Stati membri sono stati costretti ad attuare rigide misure di risanamento di bilancio e di svalutazione interna, soprattutto a causa della mancanza di meccanismi comuni di stabilizzazione all'interno dell'incompleta Unione economica e monetaria europea. Tali politiche si sono tradotte in gravi disagi sociali che tuttora permangono in molti paesi". Vedi PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali* (2016/2095(INI))

nel Nord-est (-0,5%)⁴. In altre parole, se la integrazione può essere considerata il traguardo dell'Unione, la convergenza appare esserne l'imprescindibile vettore⁵. Vanno dunque esplorate strade se non alternative quantomeno integrative agli strumenti di convergenza verso una piena integrazione e la stessa piena integrazione deve essere messa in discussione.

2. I limiti del modello europeo di integrazione e dei suoi strumenti.

Tra gli economisti non c'è accordo sull'efficacia degli strumenti di convergenza e si confrontano in proposito due scuole di pensiero. Da un lato quella elaborata in seno alle teorie neoclassiche⁶, che ipotizza meccanismi di crescita automatici con incrementi marginali maggiori nelle economie più povere, sull'assunto che vi siano economie di scala costanti, produttività marginale del capitale decrescente e sostituibilità tra capitale e lavoro. Secondo questo approccio, una politica regionale rivolta a sostenere la convergenza con azioni di etero-compensazione sarebbe inutile, essendo già il libero mercato in grado di colmare, nel lungo periodo, i divari preesistenti.

Al contrario, gli economisti che rilevano un imperfetto meccanismo di funzionamento dei mercati e differenti economie di scala⁷ o che hanno contribuito a sviluppare la cosiddetta nuova geografia economica e i suoi modelli di agglomerazione⁸, per ridurre i divari ritengono necessaria una politica regionale che promuova le spinte innovative e tecnologiche nelle aree maggiormente in ritardo di sviluppo.

Bisogna quindi domandarsi a quale di questi due approcci si è ispirato sino a ora il progetto di integrazione europeo e i suoi strumenti di convergenza. La risposta non può essere univoca perché nelle politiche europee si riscontra spesso un forte divario tra gli obiettivi prefissati e gli strumenti messi a disposizione per raggiungerli.

La questione è ben più complessa, stante anche l'approccio rigorosamente (e spesso anche eccessivamente) programmatico delle politiche europee. Per comprendere a fondo questa apparente discrasia tra gli obiettivi dichiarati e gli strumenti (correttivi e compensativi) messi in gioco per raggiungerli, bisogna dunque fare una ulteriore considerazione. A livello di dichiarazioni di intenti e declinazione di obiettivi non vi sono dubbi che l'Unione europea abbia compreso da tempo, come non sia possibile riporre tutte le speranze solo nell'attuazione del mercato unico, come vorrebbero i sostenitori del modello neoclassico, e dunque abbia previsto una vera e propria politica regionale europea destinata a colmare i divari esistenti, assicurando nel lungo periodo una migliore coesione economica e sociale, secondo gli orientamenti

⁴ Nel periodo 2011-2015, l'occupazione cresce solo nella Provincia Autonoma di Bolzano, mentre Calabria, Molise, e Friuli-Venezia-Giulia registrano le cadute più ampie (con diminuzioni comprese tra l'1,6% e l'1%). Persistono dunque i divari: il reddito disponibile per abitante in termini nominali è pari nel 2015 a circa 21,1mila euro nel Nord-ovest, 20,4 mila euro nel Nord-est, 18,7 mila euro nel Centro e 13,2 mila euro nel Mezzogiorno. ISTAT, *Conti economici territoriali*, dicembre 2016

⁵ BATTISTI M-VAIO G, " [A spatially filtered mixture of \$\beta\$ -convergence regressions for EU regions, 1980-2002](#), *Empirical Economics*, Springer, vol. 34(1), pp 203-203, Feb. 2008

⁶ SOLOW R.M, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 70, No. 1 (Feb. 1956), pp. 65-94

⁷ ROMER P.M., "Increasing Returns and Long-Run Growth", *The Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5. (Oct. 1986), pp. 1002-1037

⁸ KRUGMAN P., "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, The University of Chicago, vol. 99, no. 3, 1991, pp 483-99

della nuova geografia economica sopra richiamata e i suoi sostenitori. Sulla carta, dunque, il modello adottato si fonda sulla consapevolezza delle imperfezioni dei meccanismi di crescita endogena e dalla necessità di intervenire con specifiche azioni compensative per supportare convergenze virtuose e raggiungere la piena integrazione.

La necessità di assicurare una maggiore coesione impone, infatti, un costante investimento volto a eliminare o quantomeno a ridurre l'impatto delle menzionate cause di ritardo. Tuttavia, con l'aggravarsi del deficit di capitale umano e infrastrutturale nelle aree più arretrate o in crisi dell'Europa, sono diminuite le capacità dei paesi membri di controllare gli shock interni ed esterni (per i motivi *infra* par. 1 accennati), mentre l'avvio del processo di integrazione politica ed economica ha comportato i sopra citati aggiustamenti economici e finanziari sempre più gravosi.

In conclusione, il processo di convergenza va costantemente monitorato verificando i flussi degli indicatori e prima ancora il pieno raggiungimento dei vari livelli di integrazione i cui benefici non possono essere definiti a priori⁹.

Fatte queste osservazioni, che non lasciano dubbi sulla diagnosi effettuata dagli organi europei, bisogna prendere in esame rapidamente gli strumenti messi in campo per rimuovere quelli che sono stati assunti come i principali ostacoli alla piena integrazione. Questo per verificare se e come gli strumenti messi in campo siano adeguati e coerenti con gli obiettivi prefissati e dunque rispondere alla nostra domanda di partenza. Più nello specifico ora la domanda è: sono sufficienti le risorse di volta in volta stanziata a livello europeo per raggiungere gli obiettivi di coesione dichiarati dall'Unione europea?

La prima considerazione da fare è naturalmente sulla proporzionalità delle risorse messe in campo per sostenere l'integrazione. Considerando le risorse europee destinate a questo scopo e allocate attualmente nel capitolo 1b del bilancio europeo approvato in seno al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, si realizza che la somma complessiva di 325 miliardi di euro stanziata per il settennio corrisponde a poco più dello 0,30% del Pil annuo aggregato dei paesi dell'Unione europea.

Sommando questo strumento con quelli messi in campo nell'ambito della PAC (Politica agricola comune) e quelli per il sostegno all'innovazione, si superano di poco i 950 miliardi di euro, dunque meno dell'1% del Pil aggregato degli allora ventotto paesi dell'Unione europea come bene si vede nella figura sottostante.

Se si considerassero per acquisite anche le risorse attivate e/o attivabili dal piano Juncker, si potrebbe arrivare a circa 1.200/1.300 miliardi di euro, vale a dire a meno di 180 miliardi di euro all'anno. Un rapido paragone con il bilancio federale americano, che supera sempre il 20% del Pil degli Stati Uniti, ci fa subito capire come le dotazioni finanziarie messe in campo facciano assomigliare l'Unione europea, sotto questo profilo, più a una organizzazione internazionale specializzata che a un esperimento federale. Si pensi che l'impegno annuale del Gruppo Banca Mondiale (organizzazione specializzata intergovernativa) raggiunge i 60 miliardi di dollari, quasi un terzo dell'intera dotazione europea.

Qualche cosa allora non torna. Si tratta dunque di una mistificazione o di una illusione? Come raggiungere gli ambiziosi traguardi della Strategia di Lisbona¹⁰ per

⁹ TRIULZI U, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori Education, seconda edizione, 2016

¹⁰CONSIGLIO EUROPEO, *Consiglio Europeo straordinario di Lisbona (marzo 2000): verso un'Europa della dell'innovazione e della conoscenza*, Lisbona 23-24 marzo 2000.

l'Europa dell'innovazione e della conoscenza prevista per il 2010 prima e per il 2020 poi, con risorse paragonabili a quelle di organizzazioni intergovernative specializzate e di poco superiori alla metà del Pil di Singapore? Davvero è possibile con le risorse attribuite al bilancio europeo, ancorché parzialmente, dare attuazione a una politica regionale efficace attribuita in via prevalentemente alla Commissione UE, stanti i vincoli di bilancio imposti agli stati membri per l'attuazione delle proprie politiche regionali di coesione? L'Europa è un malato immaginario o un malato terminale? I divari sono gli effetti o la causa di una crisi dei valori sui quali poggia l'attuale progetto di Unione europea?¹¹

Se si torna alla questione iniziale dei possibili modelli economici per ridurre i divari regionali e prendiamo in considerazione il citato assunto ordo-liberale, dobbiamo concludere che la risposta al quesito posto all'inizio di questo capitolo è: sì. Secondo questa visione, infatti, per un efficace espletamento della politica regionale è sufficiente, come in tutte le altre politiche economiche, fissare delle regole e stabilire un efficace sistema di controllo del loro rispetto e assicurare uno stimolo iniziale (cioè le risorse dell'1% del Pil); il resto lo faranno le forze economiche in campo e gli effetti positivi del libero mercato e la lotta ai monopoli.

Le risorse europee devono solo servire da volano e orientare le altre forze messe in campo a livello del singolo paese membro: per il resto la crescita sarà determinata dal ferreo rispetto delle regole predeterminate a livello europeo nel passaggio alla integrazione di stampo positivo, l'introduzione del mercato unico e della politica europea monetaria.

Questo perché, come è stato sottolineato¹², nel paradigma ordo-liberale il mercato è stabilizzato attraverso la giuridicizzazione delle relazioni che si svolgono al suo interno.

Se analizziamo i capisaldi della politica di coesione economica e sociale europea e i suoi fondi strutturali per gli investimenti, possiamo rilevare come costante, nel susseguirsi delle riforme, i seguenti elementi di matrice ordo-liberale:

- un robusto contesto normativo regolamentare che disciplina sia la programmazione pluriennale che il funzionamento di ciascun fondo;
- una rigorosa distribuzione preventiva delle risorse messe in gioco; una precisa individuazione delle autorità di gestione delle risorse e delle autorità chiamate al controllo della spesa; un forte sbilanciamento sulle valutazioni di efficienza del processo di spesa rispetto all'efficacia degli interventi;
- un consistente decentramento della gestione sul territorio in una chiave di compartecipazione con le parti sociali e le autonomie locali.

Con queste regole e con una dotazione economica rilevante ancorché non determinante, si è ritenuto e si ritiene vi siano le condizioni per indirizzare tutte le altre risorse, ancora in capo ai paesi nazionali, verso il processo di integrazione. Meta regole come la addizionalità¹³, che vieta ai paesi membri e alle loro regioni di distogliere risorse proprie dai progetti ritenuti prioritari in sede di programmazione europea; la condizionalità, che subordina l'erogazione dei fondi europei al rispetto degli impegni

¹¹ GARONNA P, *L'Europa di Coppel 1780-1820. Una lezione della storia per il futuro dell'Europa*, Franco Angeli Milano 2008.

¹² FABBRINI S., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Editori Laterza, Bari-Roma 2017

¹³ Per una spiegazione delle numerose meta regole vedi, MONTI L. *Politiche dell'Unione europea. Programmazione 2014-2020*, Luiss University Press, Roma, 2016

assunti nel quadro del coordinamento delle politiche comuni e della stabilità; e il cofinanziamento, che chiama sempre il paese membro o la regione beneficiaria a partecipare alla copertura finanziaria delle misure di sostegno, sono tutte state concepite seguendo questo approccio.

Nessuna malafede, nessuna illusione, ma semplicemente la ferrea convinzione che sostegni mirati e rispetto delle regole permettono e permetteranno di mantenere acceso il motore della ripresa. La storia recente e i dati a disposizione dimostrano purtroppo il contrario e ora vediamo il perché.

3. Divari territoriali e divari generazionali attraverso la crisi.

I dati Eurostat, che fotografano la ricchezza generata nelle 272 regioni dell'Unione europea, non lasciano dubbi in merito all'inefficacia della politica regionale europea adottata e segnano la profondità della ferita inferta dalla recessione che ha colpito e colpisce molte aree dell'Europa.¹⁴

L'Italia, per esempio, arretra su tutti i fronti e, mentre prima della crisi alcune regioni italiane del Nord entravano tra le dieci regioni maggiormente sviluppate, ora per ritrovare una regione nostrana bisogna scendere al ventunesimo posto (provincia di Bolzano, con 39.000 euro/PPS), mentre la Lombardia (35.700 euro/PPS) è scesa al trentesimo posto¹⁵.

Il divario regionale nella sola Italia è dunque grandissimo e le regioni "più ricche" possono contare su un Pil pro capite più che doppio rispetto a quello dei cittadini delle regioni meridionali.¹⁶

Prendendo in prestito le parole del Parlamento europeo: "la crisi economica ha provocato una brusca frenata (se non addirittura un'inversione) nel **processo di convergenza**, ponendo fine ad un lungo periodo in cui le disparità tra regioni europee – in termini sia di Pil pro capite sia di tassi di disoccupazione – continuavano ad assottigliarsi. Fra il 2000 e il 2008 le disuguaglianze a livello regionale in termini di Pil pro capite erano costantemente diminuite, fino ad arrestarsi nel 2009. La **forbice della disuguaglianza** tra regioni europee ha però ripreso ad allargarsi nel 2010 e nel 2011, per effetto della crisi. Di conseguenza, le risorse pubbliche sia a livello degli Stati membri sia dell'UE sono diventate più scarse. In più, la crisi del debito sovrano in diversi Stati membri ha spinto le autorità nazionali ad attuare le necessarie riforme

¹⁴ A prescindere dall'abisso che intercorre tra la regione più povera dell'Europa, cioè Severozapaden, in Bulgaria, con 9.400 euro/PPS (potere di acquisto standard) annui pro capite (pari a meno del 35% del Pil pro capite della media degli europei), e Inner London, con 86.400 euro/PPS (cioè quasi dieci volte la citata regione bulgara), oltre la metà delle regioni italiane si posiziona al disotto della media europea. (Dati EUROSTAT 2013)

¹⁵ Se si considera poi che la Provincia autonoma di Bolzano è un'area frontiera, bisogna ricordare come tale dato potrebbe essere stato influenzato dal reddito dei pendolari e dunque non riferito al mercato interno di riferimento. Tra i fanalini di coda, tutti oltre la 220^a posizione, Calabria (con 15.100 euro/PPS, pari al 57% della media europea) Puglia, Sicilia, Basilicata e Campania (queste ultime due al 69% della media europea)

¹⁶ È vero che in termini assoluti tale divario (21.200 euro/PPS, cioè la differenza tra il reddito nella regione più ricca e il reddito nella regione più povera) è inferiore a quello registrabile in Germania (29.600 euro/PPS), ma in termini percentuali rispetto a quest'ultimo è decisamente più elevato e si pone su fasce di reddito ben differenti. I divari interni in Italia sono ben superiori a quelli di Grecia, Spagna e (se escludiamo Parigi) anche della Francia

strutturali per contribuire al ripristino della crescita economica, **tagliando talora la quota di cofinanziamento dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione**¹⁷.

Detto in altri termini, la già "leggera" politica regionale europea è stata ulteriormente indebolita dal mancato sostegno di misure nazionali di eterocompensazione (sacrificate per rispettare i patti di stabilità e non rifinanziate per ridurre il sempre maggiore debito pubblico) e dunque rischia di essere votata a un nuovo fallimento.

I risultati di questo stato di cose stanno sotto gli occhi di tutti e l'effetto *deriva* si è fatto sentire non solo sulla caduta dei Pil delle regioni con le economie più fragili, ma anche sulle fasce di popolazione e sulle generazioni più a rischio. Si tratta di dati tristemente noti, che non risparmiano neppure i giovani con laurea. È a questo punto opportuno affrontare dunque anche l'altro aspetto del divario, quello che colpisce alcune fasce di età.

Le rilevazioni dell'International Labour Organization (ILO) del 2013 confermavano che a essere maggiormente colpiti sono stati i giovani dei paesi più sviluppati¹⁸. Mentre nel decennio 1998-2008 il tasso di disoccupazione giovanile era sceso del 12,3%, nel corso della crisi (dati 2008-2012) lo stesso è risalito di 4,8 punti percentuali. Questo è semplicemente il dato aggregato, si vedrà tra poco come in alcuni paesi il fenomeno sia assai peggiore. In controtendenza invece i paesi del Sud-Est asiatico e pacifico, che nello stesso periodo registrano un calo della disoccupazione giovanile di 1,4 punti percentuali.

La persistenza di alti tassi di disoccupazione giovanile, per gli analisti dell'ILO, stava modificando radicalmente l'attitudine al lavoro delle nuove generazioni. Tale prolungata crisi del mercato del lavoro, osservavano, spingeva la corrente generazione dei giovani a essere meno selettiva nella tipologia di offerta di lavoro da accettare, accontentandosi spesso di lavori precari, a tempo parziale, sottopagati o sottodimensionati rispetto alle competenze acquisite¹⁹.

Questo elemento non è da sottovalutare, in quanto la diversa attitudine, che conduce ad accettare anche posizioni lavorative non in linea con le proprie competenze e aspirazioni, nel medio-lungo periodo finisce per ridurre il tasso di competitività delle imprese che non sfruttano appieno il potenziale delle loro risorse umane. Ciò avviene per la costante dissipazione di conoscenze acquisite dai giovani, che, accettando di lavorare in funzioni sottodimensionate, perdono le competenze originarie e quindi mai le metteranno a disposizione della collettività nel futuro.

I paesi che alla fine del 2014 registravano la percentuale di giovani disoccupati più elevata erano tutti quelli mediterranei, in testa Spagna (con oltre il 53%) e Grecia (con oltre il 50%), seguiti da Croazia (con oltre il 45%) e Italia (con oltre il 43%).

¹⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla settima e ottava relazione intermedia della Commissione sulla politica di coesione dell'UE e la relazione strategica 2013 sull'attuazione dei programmi 2007-2013* (2013/2008 INI) 3 febbraio 2014.

¹⁸ ILO-International Labour Organization, *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, Ginevra, 2013.

¹⁹ ILO-International Labour Organization, *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, cit.

I rapporti del 2012 di Eurofound (la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e organismo dell'Unione europea)²⁰, basati su dati Eurostat, ponevano inoltre l'accento sull'incremento dei giovani Neet (*Not in education, employment or training*), cioè coloro che non frequentano un percorso scolastico, un corso di formazione professionale né risultano occupati in Europa dall'inizio della crisi²¹.

Se si mettono in relazione il livello educativo e lo status di Neet si nota come, prendendo sempre in esame il paese più colpito, cioè l'Italia, la metà di questi ultimi presenta un livello d'istruzione che nella classificazione ISCED (International Standard Classification of Education) va da 0 a 2, ossia dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di primo grado (in passato scuola media inferiore). Un'altra ampia fetta di Neet, pari a quasi il 45%, è nella fascia educativa 3-4 (scuola secondaria di secondo grado e post-secondaria). Invece, i Neet con istruzione terziaria (laurea triennale, laurea magistrale e dottorato di ricerca), corrispondenti alla categoria 5-6 della classificazione ISCED, sono meno del 5%.

Questo fenomeno è da ricondurre alla originaria concentrazione delle risorse nei bacini di impiego maggiormente colpiti dalla recessione, che assorbono tradizionalmente manodopera meno qualificata (settore delle costruzioni e manifatturiero).

Le cose non sono cambiate nel successivo lustro. L'alto numero di Neet riduce ancora il capitale umano delle giovani generazioni²². Capitale umano che, considerando l'aspettativa di vita dei giovani stessi, è quello di gran lunga più elevato per una nazione. Le conseguenze della recessione sui giovani sono state e sono molto severe e possono ripercuotersi per molto tempo, tanto da ridurre il capitale umano, in particolare la componente della conoscenza, acquisibile nel mondo della scuola e nel mondo del lavoro²³.

Superfluo dire che generalmente le criticità rilevabili a livello territoriale coincidono in larga parte con quelle rilevabili a livello generazionale. In conclusione, sono a rischio le giovani generazioni proprio nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Gli ostacoli, o meglio, i muri che si frappongono alla strada per una corretta, virtuosa e piena integrazione non sono solo economici e sociali. Se, infatti, da un lato un'elevata disuguaglianza intergenerazionale comporta uno stato di disagio e una maggiore fragilità delle generazioni più colpite dalle crisi e dai periodi di recessione, dall'altro lato mina la sostenibilità della crescita nel suo complesso e il sostegno di un sistema di *welfare* generalizzato.

Non è solo rilevante il denunciato gap tra due o più generazioni, ma anche la deprivazione dello stock di capitale umano, qualora, come nel nostro caso, a risultare pregiudicate siano le generazioni più giovani e quelle a venire; colpiti non solo la generazione *Millennials* e dintorni, ma anche i loro futuri figli. Dunque, se è vero che con l'introduzione del mercato unico sono state abbattute molte delle citate barriere,

²⁰ EUROFOUND, *NEETs - Young not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2012 e rapporti successivi sul tema.

²¹ Nel 2008 i Neet tra i 15 e i 24 anni erano l'11%, mentre quelli tra i 25 e i 29 anni erano il 17%. Tali percentuali sono salite nel 2011 rispettivamente al 13% e al 20%, per un totale complessivo di ben 14 milioni di giovani. L'incremento maggiore si è registrato in Spagna, Italia, Irlanda e Bulgaria

²² Nel 2016 (Dato Istat), i Neet italiani tra i 15 e i 34 anni sono stati 3.277.000

²³ KRUGMAN P, *Fuori da questa crisi. Adesso!* Garzanti, Milano 2012.

sussistono ancora altre barriere che potremmo definire culturali ed etiche che ruotano attorno al concetto dello sviluppo sostenibile.

Per contro si assiste all'arroccamento di una generazione, quella detta dei baby boomer, la prima colpita da questa ondata di insicurezza, a danno delle successive. Queste ultime, nate già in un clima di incertezza, danno a tale condizione un valore minore, e sono, per così dire, naturalmente assuefatte. Questo fenomeno potrebbe spiegare la altrimenti incomprensibile inazione dei giovani alla situazione di divario generazionale venutasi a creare in Italia e in altri paesi europei in particolare sulla sponda mediterranea²⁴. Letta in chiave intergenerazionale il processo di integrazione appare dunque dai risultati in chiaroscuro e dalle prospettive incerte.

4. Conclusione: i primi passi per una "nuova" integrazione che superi i divari.

È necessario dunque dare una risposta concreta e tempestiva alle nuove generazioni che nell'era dell'Euro sono nate e che probabilmente solo in chiave europea possono ambire a ristabilire il patto intergenerazionale venuto meno in queste ultime decadi. Per fare questo serve tuttavia una rifondazione dell'Agenda europea che permetta al processo di integrazione di ripartire dopo la recente battuta d'arresto (Brexit, emergenze migratorie e sentimenti antieuropeisti in numerosi paesi dell'Unione). Qualcosa si muove anche se non sempre nella giusta direzione.

In vista delle celebrazioni per il 60° compleanno dell'Europa, tenutesi il 22 marzo 2017, il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha presentato il *Libro bianco sul futuro dell'Europa: Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*²⁵, nel quale sono, infatti, tracciati addirittura cinque nuovi scenari e relativi traguardi al 2025. Vediamoli rapidamente per cogliere se possibile qualche spunto per la definizione dell'Agenda. Nel primo, definito "avanti così", i paesi dell'UE si concentrano sull'attuazione e l'aggiornamento dell'attuale programma di riforme. I problemi sono affrontati nel momento in cui si presentano e la normativa è aggiornata di conseguenza. In particolare ci si concentra su crescita e gli investimenti rafforzando il mercato unico. In altre parole avanti tutta con l'agenda economica di stabilità e crescita.

Il secondo scenario, riduttivo, è detto "solo il mercato unico", prevede il rafforzamento della libera circolazione delle merci e dei capitali mentre la libera circolazione delle persone e dei servizi non è garantita completamente. Chi non lavora è meglio stia a casa sua.

Il terzo scenario è definito "chi vuole di più fa di più". In questo scenario un gruppo di paesi, ossia i paesi appartenenti alla zona euro e alcuni altri, decide di cooperare molto più strettamente nell'ambito della fiscalità e delle questioni sociali. Grazie a norme sociali concordate sarà possibile garantire certezza alle imprese e contribuire a migliorare le condizioni di lavoro. Viene potenziata la cooperazione in campo industriale in una serie di tecnologie, prodotti e servizi d'avanguardia. In sintesi il cittadino è sempre concepito come un cliente e non un individuo.

Il quarto scenario è detto "fare meno in modo più efficiente". In questa ipotesi sono messe a punto nuove regole e strumenti di attuazione per approfondire il mercato

²⁴ MONTI L., *Ladri di Futuro, la rivolta dei giovani contro l'economia ingiusta*, cit.

²⁵ Il documento è scaricabile in pdf da https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf

unico nei nuovi settori chiave; ricerca e sviluppo, de carbonizzazione e la digitalizzazione, la guardia di frontiera e costiera europea assume pienamente la gestione delle frontiere esterne; tutte le domande di asilo sono trattate da un'unica Agenzia europea per l'asilo; sono istituite capacità di difesa comune. In due parole più economia e sicurezza.

Il quinto scenario, infine, detto "fare molto di più insieme" ha l'ambizione di completare il mercato unico nei settori energetico, digitale e dei servizi. "Grazie agli investimenti congiunti nell'innovazione e nella ricerca, si affermano diverse "Silicon Valley" europee che accolgono gruppi di investitori di capitali di rischio, start-up, grandi imprese e centri di ricerca" sono le trionfali affermazioni che si leggono nel documento.

Ancora una volta dunque, come nel 2010, si discute di percorsi e di progetti, senza affrontare il nocciolo della questione che è politica e attiene al futuro dei cittadini europei, in particolare quelli più giovani. Mercato Unico, Banche e moneta sono (posso essere) pur sempre degli strumenti di crescita, ma rimangono mezzi e non fini. Inoltre è veramente utopico pensare di trasferire tutte le competenze all'Unione europea, snaturando gli stati sovrani minacciati dai populismi. Il documento di Juncker purtroppo non fornisce dunque indicazioni utili per riavviare un processo di integrazione che possa dare le risposte alle domande di coesione intergenerazionale qui messe in evidenza.

Qualche elemento in più lo si può cogliere dalla risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2017²⁶ dove si auspica una azione condivisa di convergenza sociale verso l'alto. Ma come? Investendo sulle giovani generazioni perché, sono le parole del relatore²⁷: "le idee e l'energia dei giovani saranno particolarmente importanti per aggiornare e innovare le strutture dello Stato sociale e garantire una prosperità ampiamente condivisa". E ancora: "i millennial" rappresentano in media la generazione più istruita che l'Europa abbia mai avuto, ma devono confrontarsi con transizioni dalla scuola al mondo del lavoro ben più lunghe e precarie rispetto alle precedenti generazioni, cosa che ne sta distruggendo l'enorme potenziale. Occorre impedire questa grande perdita sociale organizzando meglio la loro inclusione economica, sociale e politica". La risoluzione dunque sottolinea l'importanza di un vero e proprio "investimento sociale" mediante un'offerta pubblica (e relativo sostegno) di servizi che consentano a tutti di partecipare all'economia e alla società durante tutto l'arco della vita, partendo da una buona assistenza all'infanzia, l'istruzione sino all'apprendimento permanente e regimi di reddito minimo e la solidarietà intergenerazionale nell'ambito di quello che taluni prefigurano come un vero e proprio "mercato unico del Welfare". In campo per questa partita non solo lo Stato ma anche il terzo settore.

Sempre Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017 ha dichiarato "I sistemi sociali nazionali rimarranno diversi e separati ancora a lungo, ma dobbiamo almeno concordare **un'Unione delle norme sociali europee** in cui vi sia una visione comune di cosa è giusto sul piano sociale nel nostro mercato unico". Come auspicato da Juncker in quello stesso discorso, il successivo 17 novembre al vertice di Göteborg viene solennemente proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali tra i quali voglio qui ricordare il quarto relativo al sostegno attivo

²⁶ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI))*

²⁷ L'on. Maria João Rodrigues.

all'occupazione, dove si legge che "Ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali. I giovani hanno diritto al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione. I disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente. I disoccupati di lungo periodo hanno diritto a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione".

Tutto bello, ma forse il problema sta a monte. Voglio richiamare alcune parole scritte nel Manifesto di Ventotene al riguardo: "i giovani vanno assistiti con le provvidenze necessarie per ridurre al minimo le distanze fra le posizioni di partenza nella lotta per la vita. In particolare la scuola pubblica dovrà dare la possibilità effettiva di perseguire gli studi fino ai gradi superiori ai più idonei, invece che ai più ricchi; e dovrà preparare, in ogni branca di studi per l'avviamento ai diversi mestieri e alle diverse attività liberali e scientifiche, un numero di individui corrispondente alla domanda del mercato". Questo sì che è un primo valido motivo per ritenere necessaria l'Unione europea e l'impegno verso la sua integrazione, perché solo con una comune regia sarà possibile valorizzare le risorse umane del futuro!

Cosa auspicare per il futuro? Un'Unione allargata ma integrata o un'Unione a due velocità? Non immagino né una nell'altra. Ulteriori allargamenti allo stato delle cose mi paiono molto improbabili e auspicabili, ora che il 'grande pretendente', cioè la Turchia, ha assunto politiche inconciliabili con l'*acquis* comunitario. Sono inoltre contrario alle 'due velocità' partendo dal presupposto che questo finirebbe per spaccare in due molti dei Paesi membri. Pensiamo all'Italia, con i persistenti e irrisolti divari regionali: a quale Europa dovrebbe aderire, a quella 'veloce' o a quella 'lenta'? Il rischio è di avere un'Italia ancor più sdoppiata di adesso.

Personalmente, ritengo che il problema non sia tanto l'accelerazione o meno del processo di integrazione, ma la condivisione di una agenda che, come emerso dal Summit di Göteborg, non può che partire dalla grande domanda sociale proveniente dai cittadini europei. In particolare a quelli più giovani, che da un lato non potranno mai godere della sicurezza sociale assicurata ai loro padri, ma, dall'altro, potranno approfittare delle grandi sfide della globalizzazione digitale, dei nuovi paradigmi economici e delle relazioni industriali e commerciali che sono solo alle porte.